



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Milana Podhrázkého a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ing. Petra Šuránka v právní věci **žalobkyně: M. H.**, bytem x, zastoupené JUDr. Pavlem Pileckým, advokátem se sídlem Těšnov 1163/5, Praha 1, proti **žalovanému: Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, **za účasti osob zúčastněných na řízení: I) V. J. a II) A. K.**, oba bytem x, společně zastoupení JUDr. Bohuslavem Sedlatým, advokátem se sídlem Boleslavská 137, Nymburk, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 10. 2015, čj. 134746/2015/KUSK, sp. zn. SZ 097626/2015/KUSK REG/K, a ze dne 8. 2. 2016, čj. 021091/2016/KUSK, sp. zn. SZ 164914/2015/KUSK REG/K,

t a k t o:

- I. Žaloby se zamítají.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze, která byla postoupena usnesením městského soudu ze dne 9. 12. 2015, čj. 10 A 197/2015-15, zdejšímu soudu jako místně příslušnému, domáhá zrušení shora označeného rozhodnutí ze dne 5. 10. 2015, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Lysá nad Labem, stavebního úřadu (dále jen „stavební úřad“) ze dne 1. 6. 2015, čj. SÚ/42404/15/Čí, sp. zn. SÚ/105105/2014/Hav. Stavební úřad tímto rozhodnutím osobám zúčastněným na řízení dodatečně povolil stavbu rodinného domu a stanovil podmínky pro dokončení stavby na pozemcích st. p. x a parc. č. x v k. ú. L.

Samostatnou žalobou podanou ke zdejšímu soudu (původně zde vedenou pod sp. zn. 48 A 33/2016) se pak žalobkyně domáhá též zrušení shora označeného rozhodnutí ze dne 8. 2. 2016, kterým žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 2. 11. 2015, čj. SÚ/105173/15/Hav, sp. zn. SÚ/63137/2014. Tímto rozhodnutí stavební úřad zastavil řízení o nařízení odstranění výše uvedené stavby.

Krajský soud v Praze řízení o uvedených žalobách usnesením ze dne 29. 9. 2016, čj. 48 A 1/2016-31, spojil ke společnému projednání s tím, že obě žaloby budou vedeny pod společnou sp. zn. 48 A 1/2016.

Žalobkyně předně připomněla, že řízení o dodatečném povolení stavby je upraveno v § 129 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění zákona č. 350/2012 Sb. (dále jen „stavební zákon“), přičemž podáním žádosti o dodatečné povolení stavby v řízení o jejím odstranění, kde se řízení koncentruje jen na posouzení splnění podmínek dle § 129 odst. 3 stavebního zákona, dochází k porušení základních zásad činnosti správních orgánů vymezených v § 2 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Žalobkyně je takovým postupem jednou a provždy zbavena svých práv v územním řízení. Pokud stavební úřad nezasáhne, jsou-li bez územního řízení a stavebního povolení zbudovány základové pasy rodinného domu, jsou práva žalobkyně hrubě porušena. Žalobkyni jako dotčené osobě pak vznikají na obranu jejích práv náklady, čímž se dostává do nerovného postavení. Žalobkyně dodala, že žalovaný postupoval svévolně a neobjektivně, nepřistupoval ke všem účastníkům řízení stejně a umožnil obcházet zákon účelovým výkladem. Poukázala přitom na rozsudek Městského soudu v Praze, čj. 10 Ca 199/2008-80, který se vztahuje k problematice proluk. Namítla, že skutečnost, že daný pozemek není v územním plánu označen jako nezastavitelný, neodůvodňuje závěr, že stavba není umístěna v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací. V daném případě jde o hrubý zásah do stabilizovaného území, kde bylo původním urbanistickým záměrem umístit rodinné domky tak, aby k nim přiléhající pozemek (zahrada) sloužil sousednímu rodinnému domu jako nezastavěná zeleň pro komfort bydlení na principu vzájemnosti. Tato urbanistická koncepce byla v daném případě zlikvidována, neboť namísto do zahrady je z obytných prostor žalobkyně výhled na stavbu výškově podstatně převyšující její nemovitost, která je navíc umístěna v bezprostřední blízkosti hranice pozemků. Dodatečně povolená stavba nadto není architektonicky v kontextu s okolní zástavbou a pro takové tvrzení neexistuje objektivní podklad. V závěru správních orgánů, že mohla očekávat využití práva nakládat s pozemkem ze strany vlastníka v souladu s platným územním plánem, žalobkyně spatřuje porušení zásady zdvořilosti a charakteru veřejné správy jako služby veřejnosti.

Ve vztahu k rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby žalobkyně dodala, že jím byla zkrácena na svých právech (na ochranu vlastnictví, na jeho pokojné užívání i na právu účastnit se od samého počátku správního řízení), protože osoby zúčastněné vědomě zahájily stavební činnost bez patřičného správního rozhodnutí s cynickým a sobeckým kalkulem, že jejich činnost bude dodatečně legalizována. Odebrali tak žalobkyni možnost uplatnit v řádném řízení všechna oprávnění vlastníka pozemku bezprostředně sousedícího s pozemkem, na kterém má být realizována stavba. Napadené rozhodnutí legalizuje zvlí a zvýhodňuje jednoho suverénního vlastníka oproti druhému, a proto není ústavně konformní. Ačkoliv má správní orgán postupovat tak, aby byla šetřena práva a oprávněné zájmy osob nabyté v dobré víře, byla napadeným rozhodnutím poskytnuta ochrana stavbě, která nebyla realizována v dobré víře. Změna řízení o nařízení odstranění stavby na řízení o dodatečné povolení stavby nemůže být automatismem, a to zvláště je-li si správní orgán vědom nelegální stavby, nepodnikne bezodkladně nápravná opatření a se stavebníky spoléhá na řízení

o dodatečném povolení stavby nehledíc na oprávněné zájmy dotčené osoby. V obou žalobách žalobkyně shodně poukázala na to, že ve sféře práva veřejného nesmí správní orgány postupovat a rozhodovat libovolně a svoji moc mohou (musí) uplatňovat pouze k zákonným účelům a v zákonném rozsahu.

Žalovaný navrhl zamítnutí obou žalob. Ve vyjádření k žalobám připomněl, že stavba byla povolena rozhodnutím o dodatečném povolení dne 14. 4. 2008, přičemž odvolání proti němu žalovaný dne 29. 7. 2008 zamítl. Toto rozhodnutí zrušil Městský soud v Praze a žalovaný následně dne 25. 10. 2010 rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení stavby zrušil a řízení zastavil. Stavební úřad pak dne 30. 9. 2014 zahájil řízení o nařízení odstranění stavby. Protože osoby zúčastněné na řízení požádaly o dodatečné povolení stavby a předložily všechny podklady jako k žádosti o stavební povolení, stavební úřad nakonec stavbu dodatečně povolil. Stavba je téměř dokončena, napojena na kanalizační, vodovodní a plynovodní přípojku a je provedeno připojení na elektrickou energii. Dále je napojena vjezdem na místní komunikaci v souladu s rozhodnutím příslušného silničního správního orgánu, přičemž parkování je zajištěno na vlastním pozemku. Daný pozemek není v územním plánu označen jako nezastavitelný, a tudíž tvrzení žalobkyně, že není určen k zástavbě, není pravdivé. Dané pozemky se nachází v zastavěném území se způsobem využití „bydlení individuální v rodinných domech – městské“. Z hlediska prostorového uspořádání se jedná o individuální rodinný dům, objemově a architektonicky v kontextu s okolní zástavbou, výška stavby, ani její struktura nepřesahuje povolené limity, koeficient zeleně stanovený územním plánem je splněn. Stavba je určena pouze k bydlení a splňuje hlavní využití plochy, je tedy v souladu s územním plánem. Stavba kopíruje charakter okolní zástavby, na okolních pozemcích jsou umístěny obdobné domy a stavba svojí výškou nenarušuje výškovou hladinu a dodržuje stavební čáru se zástavbou v ulici Nerudova. Velikost pozemku i zastavěného stavebního pozemku je v lokalitě obvyklá. Odstupové vzdálenosti stavby plně vyhovují příslušným ustanovením dané vyhlášky, rovněž nelze předpokládat zhoršení oslunění domu žalobkyně nad přípustnou hodnotu. Z místního šetření naopak vyplynulo, že žalobkyně má na svém pozemku vysázenou souvislou řadu vzrostlé zeleně, která nejen spolehlivě brání nahlížení na pozemek, ale i zastiňuje část pozemku ve vlastnictví osob zúčastněných. Podle žalovaného tedy stavba může zasáhnout do pohody bydlení sousedů, avšak nebude se v podstatné míře vymykat obecným standardům dané lokality. Výstavbu na daném pozemku neomezovala ani předchozí územně plánovací dokumentace, žalobkyně tedy mohla předpokládat, že vlastník pozemku využije právo s ním nakládat v souladu s územním plánem. Nedochází ani k nadměrnému zahuštění zástavby a dodatečně povolená stavba se nevymyká ostatním stavbám v dané lokalitě. Ve vztahu k rozhodnutí o zastavení řízení o odstranění stavby žalovaný nad rámec již uvedeného připomněl, že daná stavba byla pravomocně dodatečně povolena, proto stavební úřad postupoval správně, pokud řízení o odstranění nepovolené stavby zastavil.

Osoby zúčastněné na řízení se ve vyjádření k žalobě připojily ke stanovisku žalovaného a navrhly zamítnutí žalob. Připomněly, že původní povolení stavby bylo vydáno za platnosti územního plánu z roku 2005, řízení proběhnuvší v roce 2015 se řídí územním plánem z roku 2014. V něm je mimo jiné řešeno rozhodování o využití ploch a je zde rovněž definován pojem „proluky“, tedy volného pozemku umožňujícího zastavění. Osoby zúčastněné zdůraznily, že si jsou vědomy prohřešku spočívajícího v budování základů stavby před vydáním pravomocného stavebního povolení, avšak toto stigma nemůže být podstatným kritériem k posuzování jejich počínání jako stavebníků. Podmínky pro dodatečné povolení stavby byly splněny, neboť stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, není prováděna na pozemku, kde by to právní předpis zakázal či omezil, není v rozporu

s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním předpisem a není v rozporu s územním plánem. Povolením stavby nedošlo ke zhoršení kvality prostředí, protože stavba zapadá do kontextu okolní zástavby a veškeré hygienické podmínky i technické normy byly dodrženy. Stavba žalobkyně není nikterak ovlivněna stínem, pachy nebo hlukem. Minimální velikost pozemku pro nízkopodlažní obytnou zástavbu je možné v odůvodněných případech snížit. Velikost předmětné parcely v dané lokalitě není nijak výjimečná. Na podporu svých tvrzení pak osoby zúčastněné připojily tabulku s výměrami okolních staveb.

Při jednání u soudu žalobkyně nad rámec podané žaloby připomněla, že v oblasti veřejného práva by správní orgány měly konat jen tak, jak stanoví zákon. Na danou věc dopadá i tzv. teorie plodu otráveného stromu, neboť spor zde vznikl v minulosti v důsledku opakovaného nesprávného postupu stavebního úřadu. Existoval zde od počátku kalkul postavit nemovitost bez povolení s tím, že pozdější pokuta za černou stavbu bude jen zlomkem pořizovacích nákladů a bude tak dán prostor pro dodatečné povolení a kolaudaci. Podle žalobkyně by měl soud zohlednit negativní přístup dotčeného účastníka k dané stavbě. Žalobkyně 10 let pouze přihlížela tomu, jak osoby zúčastněné bez příslušného povolení stavbu postavily a užívají. Žalobkyně se chová slušně a očekává slušné jednání i od ostatních. Spor vyvstal z toho, že osoby zúčastněné začaly načerno pokládat základové pasy, na což žalobkyně upozornila. Ovšem i díky nečinnosti stavebního úřadu v tom osoby zúčastněné pokračovaly, naopak žalobkyně byla při drobné stavební úpravě ihned stavebním úřadem postižena. Žalobkyně si je vědoma toho, že zákon umožňuje dodatečné povolení stavby, nicméně je na soudu, aby určil, co je či není po právu. Dodatečné povolení by mělo být výjimečné. Po formální stránce sice možná napadené rozhodnutí bylo v pořádku, pokud však jde o obsah, s dodatečným povolením se nevypořádalo, jak mělo. Při jednání u soudu pak žalobkyně k otázce urbanistické koncepce daného území předložila grafickou část územního plánu z doby před realizací sporné stavby a výpis z geografického informačního systému ke dni 3. 4. 2008. Dodala, že v dané lokalitě byly stavěny dvojdomky tak, aby byl dán výhled i do zahrady souseda, tedy pohodu bydlení pro vlastníka nemovitosti vytvářela i sousední zahrada. V dané věci došlo k prodeji domu s pozemkem, který (aniž by to žalobkyně věděla) byl rozdělen způsobem, že na jeho zahradě mohlo být započato načerno se zmíněnou stavbou. Ta sice může vyhovovat novému územnímu plánu, ovšem rozdělením původního pozemku vlastní původní rozdělená zahrada původnímu záměru nevyhovuje a je s ním v rozporu. Žalobkyně uzavřela, že stavební úřad v dané věci postupoval v součinnosti s osobami zúčastněnými, věděl, proč podávají žádost o rozdělení pozemku, že má proběhnout územní řízení, přesto však černou stavbu připustil.

Žalovaný při jednání u soudu nad rámec písemného vyjádření k žalobě zdůraznil, že sporná stavba nikterak nevybočuje z koncepce v daném území. Územní plán stanovuje koeficient zeleně a koeficient zastavěnosti, přičemž oba byly splněny a správní orgány se jejich naplněním zabývaly. Ve vztahu ke zmiňovanému nedostatku zeleně na žalobkyní zmiňovaném pozemku (č. x) žalovaný uvedl, že se jedná o námitku novou. Dodal, že při dělení daného pozemku tato otázka určitě byla zohledněna. Námitky žalobkyně v podstatě směřují do zákonné úpravy, ovšem stavební zákon dodatečné povolení stavby umožňuje. Kritéria pro povolení stavby byla zkoumána, správní orgány se jimi podrobně zabývaly, daná stavba odpovídá ostatní zástavbě a stavební úřad se zabýval i otázkou imisí a zastínění. Sporná stavba se může dotýkat práv žalobkyně, ovšem zásah nebyl s ohledem na danou lokalitou nepřiměřený.

Osoby zúčastněné na řízení při jednání u soudu nad rámec písemného vyjádření k věci poukázaly na to, že došlo ke změně územního plánu, přičemž v novém územním plánu je již

definovaná proluka, které se týkal v podstatě akademický spor v rámci předchozího řízení. Zdůraznily, že sporná stavba není v rozporu z územně plánovací dokumentací a s odkazem na rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové, sp. zn. 31 Ca 77/2001, připomněly, že důkazní povinnost k prokázání splnění podmínek pro dodatečné povolení je sice na stavebníkovi, nicméně současně je dána i povinnost stavebního úřadu vznášet protiargumenty k uvedené důkazní povinnosti. Pokud by soud akceptoval argumentaci žalobkyně, rozhodnutí o dodatečném povolení stavby by nebylo možno vůbec vydat. Osoby zúčastněné při jednání u soudu předložily snímky z dané oblasti s tím, že tyto vyvracejí zejména tvrzení o zastínění nemovitosti žalobkyně. Podle osob zúčastněných nedošlo ani k narušení urbanistické koncepce (neplyne to ani z listin předložených žalobkyní), přičemž podmínka pohody bydlení je v dané lokalitě i přes realizaci sporné stavby naplněna, neboť každý dům má svou zeleň. Závěrem osoby zúčastněné připomněly, že městský soud v dané věci v předchozím řízení rozhodoval na základě jiného územního plánu, přičemž nový územní plán proluku definuje a sporná stavba je v tomto ohledu s územním plánem v souladu.

Ze správního spisu soud ověřil, že osoby zúčastněné na řízení podaly dne 30. 9. 2014 ke stavebnímu úřadu žádost o dodatečné povolení shora již označené stavby. Dne 3. 2. 2015 ve věci proběhlo ústní jednání spojené s místním šetřením (protokol čj. SÚ/8129/15/Čí), v rámci něhož se žalobkyně vyjádřila tak, že „stavba ... je postavena na pozemku, který nebyl a není určen k zastavění. Zasahuje do pokojného urbanistického vyřešení dané lokality, snižuje pohodu bydlení účastnice, a to zastíněním a emisemi hluku a života rodiny (pach kuchyně, hluk atd.). Nesouhlas se stavbou je dán tím, že není možné akceptovat obcházení zákona a prosazovat řešení záměru jedněch proti druhým tzv. na sílu (...). Každá nemovitost má svou hodnotu nejen vlastní stavbou a polohou a kvalitou pozemku, ale i umístěním v dané lokalitě, a tato stavba snižuje hodnotu nemovitosti p. H.. Zahušťováním prostoru povolováním dalších staveb je navíc v rozporu s platnou územně plánovací dokumentací pro danou lokalitu“. Stavební úřad následně vyzval osoby zúčastněné na řízení k předložení rozhodnutí o povolení výjimky, které pak bylo vydáno dne 2. 3. 2015 (právní moci nabylo 31. 3. 2015) pod čj. SÚ/14722/15/Čí a byla jím osobám zúčastněným povolena výjimka, pokud jde o snížení odstupové vzdálenosti pro danou stavbu ze 2m na 1,1m od společné hranice s pozemkem parc. č. x s tím, že vzdálenost 7 metrů mezi domy bude dodržena.

Výše již zmíněným rozhodnutím ze dne 1. 6. 2015 pak stavební úřad danou stavbu dodatečně povolil, přičemž k námitkám žalobkyně uvedl, že se stavba nachází v zastavěném území s odpovídajícím způsobem využití, odpovídá charakteru okolní zástavby i podmínkám stanoveným územním plánem a zjištění stavebního úřadu nesvědčí o zastínění pozemku či domu žalobkyně či o hrozbě nepřiměřených emisí pachu či hluku. Podle územně plánovací dokumentace byl pozemek vždy v zastavitelném území a žalobkyně mohla svůj požadavek na zachování nezastavěného charakteru pozemku uplatnit při tvorbě a přijímání nového územního plánu. Stavební úřad poukázal též na to, že v lokalitě se nacházejí dvojdomy i rodinné domy i řadové domy na pozemcích o výměře od 350 m² do 670 m² s procentem zastavěnosti 20 – 40 %, přičemž dodatečně povolená stavba se nevymyká ostatním stavbám v lokalitě. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 15. 6. 2015 odvolání, ve kterém namítla, že osoby zúčastněné neprokázaly soulad stavby s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací, neboť cílem územního plánování není postavit dva samostatné rodinné domy na pozemku o výměře 677 m² (původně šlo o dům č. p. x na st. p. x a zahradu parc. č. x, pozemek byl později rozdělen na dva a jeden byl prodán třetí osobě). Stavební povolení bylo navíc vydáno bez rozhodnutí o umístění stavby, a byla jí tak upřena práva účastníka územního řízení. Žalovaný odvolání

žalobkyně rozhodnutím napadeným nyní projednávanou žalobou zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

Jak soud dále z předloženého správního spisu ověřil, na základě oznámení ze dne 15. 9. 2014 stavební úřad zahájil s osobami zúčastněnými řízení o odstranění předmětné stavby. Dne 14. 10. 2014 proběhlo ve věci ústní jednání spojené s místním šetřením (protokol čj. SÚ/110412/14/Hav), v návaznosti na které stavební úřad řízení o odstranění stavby usnesením ze dne 20. 10. 2014, čj. SÚ/112003/14/Hav, přerušil, neboť osoby zúčastněné podaly již zmíněnou žádost o dodatečné povolení dané stavby. Výše již označeným usnesením ze dne 2. 11. 2015 pak stavební úřad řízení o odstranění dané stavby zastavil s tím, že stavba byla dodatečně povolena. Proti usnesení o zastavení pak podala žalobkyně dne 18. 11. 2015 odvolání. V něm jednak poznamenala, že proti rozhodnutí o dodatečném povolení stavby podá žalobu, a upozornila dále na absenci územního řízení a zvýhodnění „černých stavebníků“ na úkor žalobkyně. Žalovaný toto odvolání rozhodnutím napadeným nyní projednávanou žalobou zamítl a rozhodnutí stavebního úřadu potvrdil.

K uvedeným zjištěním ze správního spisu lze ještě dodat, že předchozí rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno původní rozhodnutí stavebního úřadu o dodatečném povolení dané stavby, zrušil Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 21. 4. 2010, čj. 10 Ca 199/2008-80. Dospěl k závěru, že nebyly splněny podmínky pro dodatečné povolení dané stavby pro její rozpor s územně plánovací dokumentací.

Krajský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že žaloba není důvodná.

Relevantní právní úpravu v dané věci představuje § 129 stavebního zákona, podle něhož *„stavební úřad nařídí odstranění stavby vlastníku stavby nebo s jeho souhlasem stavebníkovi stavby prováděné nebo provedené bez rozhodnutí nebo opatření nebo jiného úkonu vyžadovaného stavebním zákonem anebo v rozporu s ním, a stavba nebyla dodatečně povolena“* [odst. 1 písm. b)], přičemž *„stavební úřad zahájí řízení o odstranění stavby uvedené v odstavci 1 písm. b). V oznámení zahájení řízení vlastníka nebo stavebníka poučí o možnosti podat ve lhůtě 30 dnů od zahájení řízení žádost o dodatečné povolení stavby. Byla-li žádost o dodatečné povolení podána před zahájením řízení o odstranění stavby, má se za to, že byla podána v okamžiku zahájení řízení o odstranění stavby. Pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti. Jde-li o stavbu vyžadující stavební povolení, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o stavební povolení. Jde-li o stavbu vyžadující ohlášení, žadatel předloží podklady předepsané k ohlášení. Jde-li o stavbu vyžadující pouze územní rozhodnutí, žadatel předloží podklady předepsané k žádosti o územní rozhodnutí. V řízení o dodatečném povolení stavby stavební úřad postupuje přiměřeně podle § 90 a § 110 až 115; ohledání na místě je povinné. Účastníky řízení o dodatečném povolení stavby jsou osoby uvedené v § 109, a pokud je v řízení posuzováno umístění stavby nebo změna oproti územnímu rozhodnutí, rovněž osoby uvedené v § 85. Na uplatňování námitek účastníků řízení o dodatečném povolení stavby se obdobně použijí ustanovení o uplatňování námitek v územním a stavebním řízení“* (odst. 2).

Jak potom plyne z odst. 3 téhož ustanovení *„[s]tavbu uvedenou v odstavci 1 písm. b) lze dodatečně povolit, pokud stavebník nebo její vlastník prokáže, že a) není umístěna*

v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, politikou územního rozvoje, s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území nebo s předchozími rozhodnutími o území, b) není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje, c) není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem. Bude-li stavba dodatečně povolena, stavební úřad řízení o odstranění stavby zastaví. Dodatečné povolení nahrazuje v příslušném rozsahu územní rozhodnutí. Bude-li předmětem dodatečného povolení rozestavěná stavba, stavební úřad stanoví podmínky pro její dokončení“.

Ve vztahu k námitkám, které v dané věci žalobkyně v případě obou žalob uplatnila, je soud nucen předně v obecné rovině připomenout, že smyslem a účelem vymezení jednotlivých žalobních námitek v žalobě [žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je především nastavení referenčního rámce soudního přezkumu, tj. určení toho, jaké skutkové a právní otázky má soud posuzovat z hlediska žalobkyní tvrzené nezákonnosti správního rozhodnutí. Míra precizace žalobních bodů pak předurčuje, jaké právní ochrany se žalobkyni u soudu dostane. Čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci advokáta žalobkyně (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 3/2008-78).

Stejně tak je třeba upozornit na to, že podle § 71 odst. 2 s. ř. s. lze rozšířit podanou žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby, která dle § 72 odst. 1 téhož zákona činí 2 měsíce od oznámení rozhodnutí. Nastolila-li tedy žalobkyně otázku rozměrů pozemků vzniklých rozdělením (na jednom z nich byla sporná stavba realizována) až při jednání u soudu, nemůže se jednat o řádně a včas uplatněný žalobní bod, kterým by se soud mohl v tomto řízení zabývat. Ostatně o zmíněném rozdělení daného pozemku bylo pravomocně rozhodnuto, přičemž soud v souladu s principem presumpce správnosti správních rozhodnutí nepřísluší v řízení o žalobě proti jinému rozhodnutí takové rozhodnutí zpochybňovat.

Ve vztahu k institutu odstranění stavby, respektive dodatečného povolení stavby, lze předně v obecné rovině poznamenat, že z výše citovaných ustanovení stavebního zákona je zřejmé, že stavba realizovaná bez stavebního povolení má být v principu odstraněna. Stavební úřad nenařídí odstranění stavby jen za situace, pokud stavebník prokáže splnění všech zákonných podmínek, jejichž naplnění by bylo jinak požadováno v rámci územního a stavebního řízení (srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 Ca 220/2004-26, č. 804/2006 Sb. NSS). K tomu lze dodat, že dle konstantní judikatury správních soudů důkazní břemeno ohledně naplnění podmínek pro dodatečné povolení stavby nese vlastník takové stavby, případně stavebník (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 70/2011-74). Z judikatury Nejvyššího správního soudu pak plyne dokonce tendence klást na stavebníka (vlastníka stavby) zvýšené nároky, pokud jde o prokazování podmínek pro dodatečné povolení stavby, a to i oproti klasickému územnímu či stavebnímu řízení (zejména pokud jde o prokazování požadovaných skutečností). Takový postup je zcela logický a oprávněný, neboť účelem řízení o dodatečném povolení stavby je dodatečné zhojení zcela zásadní vady, kterou je nerespektování zákona stavebníkem. Není tedy pravdou, jak tvrdí žalobkyně, že by dodatečné povolení stavby mělo být „automatismem“. Pokud ovšem stavebník zákonné podmínky pro dodatečné povolení stavby splní (tedy jsou dány zákonem vyžadované předpoklady jako u klasicky vedeného řízení), je na místě stavbu dodatečně povolit. V souladu se shora citovaným zákonem je pak logickým důsledkem rozhodnutí o dodatečném povolení stavby zastavení řízení o nařízení jejího odstranění.

K námitce žalobkyně, že jí v dané věci byla upřena práva účastníka územního řízení, soud konstatuje, že žalobkyně měla v souladu s § 129 odst. 3 stavebního zákona možnost podat v řízení o žádosti o dodatečné povolení stavby námitky, a vymezit se tak vůči realizované stavbě, stejně jako by tak mohla učinit v územním řízení dle § 87 odst. 1 stavebního zákona. Jak je přitom zřejmé z výše reprodukováného správního spisu, žalobkyně tohoto práva využila, přičemž stavební úřad námitky žalobkyně v odůvodnění svého rozhodnutí (žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí) vypořádal. Umístění stavby je v územním řízení i v řízení o dodatečném povolení stavby zkoumáno z obdobných hledisek [srov. § 90 a § 129 odst. 3 stavebního zákona]. Pokud by nepovolená stavba nenaplňovala zákonné podmínky pro její umístění, nemohla by být dodatečně povolena.

Pokud jde o související argumentaci žalobkyně, podle níž správní orgány nepostupovaly nestranně a objektivně a jedná se o projev jejich zvlé, je k tomu třeba uvést, že žalobkyně tato svá obecná tvrzení nekonkretizovala tak, aby soud na základě nich mohl dopět k závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobkyní zmiňovaná zvlé správních orgánů pak soudu nevyplývala ani z předloženého správního spisu. Se žalobkyní lze jistě souhlasit v tom, že i v rámci řízení o dodatečném povolení stavby (o jejím odstranění) musí správní orgány respektovat zákonem předpokládané zásady pro svoji činnost. Soud však neshledal důvodnou námitku, že by žalovaný v dané věci jednal v rozporu s § 4 odst. 1 správního řádu ve vztahu k žalobkyni nezdvořile, jestliže v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že si žalobkyně musela být vědoma možnosti zastavení sousedního pozemku. Soud opětovně zdůrazňuje, že si je samozřejmě vědom toho, že prvotní příčinou vzniklé situace je nezákonné chování osob zúčastněných na řízení, které stavbu začaly realizovat bez patřičných povolení. Citovaný závěr žalovaného ve vztahu k žalobkyni však i přes výše uvedené nelze považovat za projev nevstřícnosti správního orgánu, ale toliko za součást odůvodnění vypořádání žalobkyní vznesené námitky. Zmíněné odůvodnění přitom v tomto ohledu podle názoru soudu nikterak excesivně nevybočuje z akceptovatelného způsobu komunikace mezi správním orgánem a účastníky řízení.

Soud nepřehlédl, že žalobkyně v návaznosti na výše uvedené poukazuje též na to, že osoby zúčastněné provedly danou stavbu bez příslušného povolení či opatření zcela vědomě a se sobeckým a cynickým kalkulem, že stavba bude později „legalizována“. V tomto ohledu je sice nutno připustit, že je jistě rozdíl, pokud stavebník např. nerespektuje při provedení stavby stavební povolení v důsledku nepochopení, nedorozumění či nejasnosti vydaného stavebního povolení, nebo pokud zcela vědomě koná bez povolení či nad jeho rámec. Tato okolnost, jejíž prokazování může být navíc v řadě ohledů více než obtížné, však sama o sobě nemůže být pro zjištění souladu dodatečně povolované stavby se shora citovanými zákonnými podmínkami určující. Aniž by chtěl soud jakkoliv omlouvat nezákonný postup osob zúčastněných na řízení (který ani tyto osoby samy nepopírají), je třeba zdůraznit, že podstata a smysl dodatečného povolování staveb spočívá v tom, že stavba realizovaná bez příslušného povolení nemusí být vždy odstraněna, ale může být za splnění jasně daných podmínek dodatečně povolena v podobě, ve které by byla povolena i po standardně vedeném řízení (srov. např. závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 46/2006-75). Stávající zákonná konstrukce vychází z toho, že samotné (byť úmyslné) zahájení stavby bez příslušného povolení nemůže mít bez dalšího za následek nemožnost získání dodatečného stavebního povolení. Takovýto závěr by ve své podstatě znemožňoval stavebním úřadům dodatečně povolovat značnou část nepovolených staveb a vyžadoval by zásadní koncepční změnu právní úpravy. Okolnosti, které mohou být významné pro případné řízení o přestupku dle stavebního zákona (viz § 178 a násl. stavebního zákona), nejsou určující pro posouzení shora citovaných zákonných podmínek pro dodatečné povolení stavby.

K námitce, že sporná stavba je v rozporu se zásadami a cíli územního plánování, neboť podle původního urbanistického záměru byly rodinné domky umístěny tak, aby k nim přiléhající pozemek - zahrada sloužil sousednímu rodinnému domku jako nezastavěná zeleň pro komfort bydlení na principu vzájemnosti, soud poznamenává, že není zcela zřejmé, z čeho přesně (mimo grafické části předchozího územního plánu) žalobkyně dovozuje existenci tvrzeného urbanistického záměru, ani jaké zásady či cíle územního plánování jsou dle jejího názoru porušeny. V obecné rovině nepochybně lze urbanistickou koncepci dovozovat z územního plánu příslušné obce. Pokud ovšem žalobkyně v této souvislosti odkazuje na starý územní plán, nemůže to být v dané věci pro nyní přezkoumávané rozhodnutí relevantní, neboť podkladem pro rozhodnutí správních orgánů v dané věci byla územně plánovací dokumentace nová. Zřejmým důsledkem přijetí nového územního plánu pak bylo mimo jiné to, že změnil dosavadní urbanistickou koncepci v tom smyslu, že připustil výstavbu uvnitř stávající (dle žalobkyně stabilizované) zástavby. Cíle a úkoly územního plánování jsou pak stanoveny v § 18 a § 19 stavebního zákona, které však pouze v obecné rovině vymezují obsah a funkci územního plánování, aniž by stanovily kritéria, s nimiž by bylo možné konfrontovat projektovou dokumentaci rodinného domu umístěného v území, s nímž územní plán počítá jako se zastavitelným. Stejně tak politika územního rozvoje, o níž se žalobkyně taktéž zmiňuje, nepředstavuje pro svoji značnou obecnost podklad, ve vztahu k němuž by mohl být sporný stavební závěr hodnocen (viz § 32 stavebního zákona). Relevantním územně plánovacím podkladem je tedy v dané věci územní plán, v jehož případě ani není mezi účastníky sporné, že danou plochu (v níž se nachází sporná stavba) zařazuje do zastavitelného území (viz též <https://mestolysa.cz/cz/uzemni-planovani/uzemni-plan-lysa-nad-labem/vydany-up/655-up-lysa-nad-labem-vydany-komplet-zip>). Jistě lze souhlasit se žalobkyní v tom, že nejen soulad s územním plánem představuje rozhodující hledisko pro dodatečné povolení stavby, přičemž nepochybně lze zohledňovat i otázky urbanistického zařazení dodatečně povolované stavby v dané lokalitě. S ohledem na související značně obecné výhrady žalobkyně nicméně soudu na tomto místě nezbývá, než poukázat na to, že stavební úřad (resp. žalovaný) jako k tomu příslušný a odborně vybavený orgán se ve svém rozhodnutí v návaznosti na (odvolací) námitky žalobkyně zabýval povahou dané stavby i vztahem k zástavbě okolní (a to i z hlediska urbanistického) a v této souvislosti hodnotil i žalobkyní zmiňovaný aspekt zahušťování zástavby. Upozorňuje-li žalobkyně na to, že závěry ohledně kontextu stavby s okolní zástavbou učinil žalovaný bez „objektivního podkladu“, lze k tomu pouze zopakovat, že související úvahy si stavební úřad (žalovaný) z hlediska svého odborného zaměření nepochybně učinit může, přičemž žalobkyně v průběhu správního řízení (ani v samotné žalobě) neoznačila podklady, k nimž by v této souvislosti měl přihlédnout (setrvala pouze u obecně vyslovených pochybností). Blízkost dané stavby pozemku žalobkyně pak v dané věci řeší shora zmíněné rozhodnutí stavebního úřadu o výjimce (které dle správního spisu žalobkyně odvoláním nenapadla). Otázkou „komfortu“ bydlení žalobkyně se pak napadená rozhodnutí správních orgánů detailně zabývají v souvislosti s hodnocením, zda daná stavba nesníží pohodu bydlení žalobkyně. Nastíněné úvahy žalovaného přitom soud neshledal zjevně nesprávnými či nepodloženými.

Krajský soud v Praze tedy žádnou ze vznesených žalobních námitek neshledal důvodnou, a proto žaloby zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Osoby zúčastněné na řízení v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení nemají, neboť jim soud neuložil žádnou povinnost a ve věci nevyplynula ani žádná okolnost hodná zvláštního zřetele, která by výjimečně přiznání náhrady nákladů řízení odůvodňovala.

P o u ě n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 19. září 2017

JUDr. Milan Podhrázký, v. r.
předseda senátu

Za správnost:
B. K.